



Rapport

Datum: 6 oktober 1999

Rapportnummer: 1999/428

Klacht

Op 2 februari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A.te Huissen, met een klacht over een gedraging van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, een apotheker, klaagt over de wijze waarop de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bekendheid heeft gegeven aan de wijzigingen die met ingang van 1 februari 1999 zijn aangebracht in het geneesmiddelenvergoedingssysteem. Meer in het bijzonder heeft verzoeker er bezwaar tegen dat de Minister:

1. de apothekers in Nederland niet eerder dan bij brief van 25 januari 1999 op de hoogte heeft gebracht van het feit dat het geneesmiddelenvergoedingssysteem per 1 februari 1999 zou worden gewijzigd; 2. in genoemde brief voor wat betreft de inhoud van de wijzigingen heeft verwezen naar de zogeheten taxe van februari 1999, waarvan de apothekers pas op zijn vroegst op 29 januari 1999 kennis konden nemen.

Achtergrond

1. Twee eerdere klachten van verzoeker hebben geleid tot onderzoek door de Nationale ombudsman. Deze onderzoeken zijn afgesloten met de **rapporten 94/589 van 8 september 1994 en 97/66 van 18 februari 1997**. Het rapport van 8 september 1994 betrefte de klacht van verzoeker en een andere apotheker over het late tijdstip (in de Nederlandse Staatscourant van 14 december 1993) waarop het Ministerie bekendheid had gegeven aan regelingen over de vergoeding van onder meer geneesmiddelen. Zij konden zich hierdoor niet adequaat voorbereiden op de inwerkingtreding van deze regelingen, per 1 januari 1994. De Nationale ombudsman overwoog in dit rapport onder meer dat over de inhoud van de te verwachten regelingen weliswaar al geruime tijd voor 1 januari 1994 het een en ander bekend was geworden, maar dat uitvoering van de voorbereidingswerkzaamheden door de apothekers niet goed denkbaar was zo lang de definitieve tekst van de regelingen niet bekend was. Hij gaf aan dat voor het verrichten van de voorbereidingswerkzaamheden een meer dan oppervlakkige kennis van de nieuw in te voeren voorschriften nodig was. Verder merkte de Nationale ombudsman op dat tot het laatst toe rekening moest worden gehouden met de mogelijkheid dat nog veranderingen zouden worden aangebracht in de in te voeren voorschriften. Hij wees erop dat zelfs na de publicatie van de regelingen nog aanvullende wijzigingen in één van de regelingen waren aangebracht. De Nationale ombudsman overwoog tevens dat de budgettaire belangen die een rol hadden gespeeld bij de beslissing om de regelingen in te voeren per 1 januari 1994 niet wegnamen dat het hier ging om wetgeving die direct ingreep in het werk van personen (ondernemers) die geen deel uitmaken van de overheid. Wanneer in zo'n geval medewerking wordt gevraagd bij de uitvoering van overheidsregelingen past het de overheidsinstanties die voor dergelijke wetgeving verantwoordelijk zijn, om ook oog te

hebben voor de eisen van een goede voorbereiding en invoering aan de kant van betrokkenen buiten de overheid. Dat behoort een duidelijk onderdeel te zijn van de planning van het wetgevingsproces. De Nationale ombudsman wees erop dat er in dit geval een wel zeer scherp contrast was tussen de zeer ruime periode die was gemeoid met de voorbereiding en totstandkoming van de bewuste regelingen en de tijd die de apothekers uiteindelijk werd gegund om de uitvoering van die regelingen behoorlijk voor te bereiden. Die tijd was zo bijzonder kort dat ook de genoemde budgettaire overwegingen haar niet konden rechtvaardigen. In de zaak die leidde tot het rapport van 18 februari 1997 ging het om een soortgelijke klacht van verzoeker. Volgens verzoeker had hij zijn werk als apotheker niet naar behoren kunnen verrichten door het late tijdstip waarop de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport informatie had verstrekt over een zestal wijzigingen in de wetgeving op het terrein van de geneesmiddelenvoorziening. De Nationale ombudsman oordeelde in zijn rapport voor vijf van de zes wijzigingen dat de informatie over de uiteindelijke wijziging betrokkenen op een zodanig laat tijdstip had bereikt dat zij onvoldoende gelegenheid hadden gehad om zich adequaat op die wijziging voor te bereiden. De informatieverstrekking door de Minister over de desbetreffende vijf wijzigingen voldeed daarmee niet aan de eis van tijdigheid. De Minister liet naar aanleiding van dit rapport bij brief van 4 november 1997 weten dat zij een intern projectteam had ingesteld, dat de opdracht had om voorstellen te doen over de wijze waarop bij de invoering en implementatie van nieuw beleid rekening kan worden gehouden met de door de Nationale ombudsman gesignaleerde problemen. Zij wees er daarbij op dat zij, vooruitlopend op de voorstellen van het projectteam, aan haar beleidsdirecties had verzocht alvast zoveel mogelijk rekening te houden met het rapport van de Nationale ombudsman. Volgens de Minister betekent dit met name dat nieuwe beleidsmaatregelen vanaf de eerste aanzet om een realistische tijdplanning vragen. Zij voegde daaraan toe dat, wanneer het uitgezette tijdspad niet wordt gehaald door vertraagde (politieke) besluitvorming of door andere oorzaken, uitstel van de implementatie het gevolg zou kunnen zijn.

2. Op 23 januari 1996 is de **Wet geneesmiddelenprijzen** (Wet van 25 januari 1996, Stb.90) in werking getreden. In artikel 2, eerste lid, van deze wet is het volgende bepaald: "Bij ministeriële regeling kan voor een geregistreerd geneesmiddel, waarvan de beschikbaarheid voor een ieder naar het oordeel van Onze Minister door de overheid dient te worden gewaarborgd, een maximumprijs worden vastgesteld."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het

verslag te kunnen verenigen. De reactie van de Minister gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. In juli 1991 is in Nederland het zogenoemde geneesmiddelenvergoedingssysteem ingevoerd. Het doel van dit systeem is tot een betere beheersing te komen van de kosten van de geneesmiddelen waarop verzekerden krachtens de wettelijk geregelde verzekering aanspraak hebben. De basis voor dit systeem is de indeling in groepen van geneesmiddelen die volgens vastgestelde normen onderling vervangbaar zijn. Voor deze onderling vervangbare geneesmiddelen wordt door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een maximum aan de vergoeding gesteld. Deze zogenoemde vergoedingslimiet wordt afgeleid van de gemiddelde prijs van de geneesmiddelen in elke groep. Uitgangspunt is dat binnen een groep van onderling vervangbare geneesmiddelen ten minste één geneesmiddel is dat zonder bijbetaling (door de patiënt) beschikbaar is. Is de werkelijke prijs van het geneesmiddel hoger, dan moet de verzekerde het verschil bij wijze van eigen bijdrage bijbetalen. Voor de berekening van de vergoedingslimieten werd bij de invoering van het geneesmiddelenvergoedingssysteem (hierna: gvs) uitgegaan van de producten en prijzen daarvan zoals deze op 1 januari 1990 waren vermeld in de taxen van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter bevordering der Pharmacie (KNMP). Via deze taxen worden de bij de KNMP aangesloten apotheken geïnformeerd over wijzigingen in onder meer aanspraken op farmaceutische hulp, apotheekinkooprijzen en vergoedingslimieten. De desbetreffende wijzigingen worden zowel via lijsten als op geautomatiseerde wijze maandelijks doorgegeven aan de apothekers.
2. In 1997 deelde de Minister aan de Vaste Commissie voor Volksgezondheid uit de Tweede Kamer mee dat de vergoedingslimieten van het gvs zouden worden geactualiseerd.
3. In de Nederlandse Staatscourant van 29 oktober 1998 deelde Minister mee dat met ingang van 1 januari 1999 de datum van 1 oktober 1998 zou gelden als peildatum voor de berekening van de vergoedingslimieten voor geneesmiddelen. In deze publicatie in de Staatscourant is ook een ontwerp opgenomen van de lijst met de nieuwe vergoedingslimieten. Belanghebbenden werden tot 1 december 1998 in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze op de gewijzigde limieten te geven.
4. Bij brief van 30 oktober 1998 informeerde de Minister de betrokken koepels, waaronder de KNMP, de Stichting Apothekers in Loondienst en de Stichting Verenigde Nederlandse Apotheken, over de nieuwe vergoedingslimieten, en over de publicatie daaromtrent in de Nederlandse Staatscourant van 29 oktober 1998.

5. Op 13 november 1998 stuurde de Minister de Voorzitter van de Tweede Kamer een brief met als onderwerp "kostenbeheersing in de zorgsector". De Minister stelde in deze brief onder het kopje "Modernisering GVS" het volgende:

"...De aanpassing van de GVS-limieten is volop in voorbereiding, opdat de nieuwe GVS-limieten nog per 1 januari 1999 in werking kunnen treden. (...). De nieuwe GVS-limieten worden op basis van de taxeprijzen van oktober berekend. De opbrengst van deze maatregel vloeit voort uit lagere uitgaven als gevolg van het hanteren van lagere vergoedingslimieten. De GVS-sytematiek zorgt ervoor dat er in beginsel voldoende keuze is voor een middel zonder bijbetaling. De lagere vergoedingslimieten kunnen leiden tot bijbetalingen voor patiënten, indien zij niet voor deze alternatieven kiezen. Overigens verwacht ik dat een aantal fabrikanten, net als bij de invoering van het GVS, de prijzen zal aanpassen aan de nieuwe vergoedingslimieten, zodat de gevolgen voor de patiënten beperkt kunnen blijven. Om bijbetaling te vermijden kan er substitutie optreden naar goedkopere, soortgelijke middelen uit dezelfde groep, maar ook naar duurdere, soortgelijke en volledig vergoede middelen uit een andere groep van onderling vervangbare geneesmiddelen. Het is niet te voorspellen in hoeverre dergelijke gedragingen zich voor zullen doen en in hoeverre dit de opbrengst zal beïnvloeden. Ik ga ervan uit dat voorschrijvers, afleveraars en verzekeraars zich ten volle zullen inspannen om ongewenste en onnodige effecten te voorkomen..."

6. Bij brief van 3 december 1998 deelde de Minister aan de koepels mee dat de aanpassing van de vergoedingslimieten met een maand werd uitgesteld tot 1 februari 1999, om het grote aantal reacties op het ontwerp van de gewijzigde limieten zorgvuldig te kunnen beoordelen. De Minister stelde in deze brief voorts het volgende:

"...Half december zal deze wijziging (...) in de Staatscourant gepubliceerd worden. Indien de limieten afwijken van de limieten zoals gepubliceerd in de Staatscourant van 29 oktober jl., worden de registratiehouders van de betreffende geneesmiddelen hierover separaat schriftelijk in kennis gesteld..." De (nieuwe) vergoedingslimieten zijn gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 18 december 1998.

7. Bij brieven van 25 januari 1999 informeerde de Minister de artsen en apothekers over de nieuwe vergoedingslimieten. In haar brief aan de apothekers stelde zij het volgende:

"...Per 1 februari aanstaande zal er een actualisatie plaatsvinden van de vergoedingslimieten voor geneesmiddelen (...). Als gevolg hiervan zal er een groot aantal wijzigingen plaatsvinden in de hoogte van de vergoedingslimieten, wijzigingen die weer consequenties hebben voor de hoogte van de bijbetalingen van patiënten. De hoogte van de bijbetalingen hangt mede af van het marktgedrag van fabrikanten immers, zij kunnen besluiten hun prijzen neerwaarts bij te stellen en op die manier voorkomen dat er bijbetalingen ontstaan. Pas vorige week heb ik duidelijkheid gekregen over de feitelijke situatie zoals deze per 1 februari zal optreden. Gebleken is dat in de meeste gevallen de fabrikanten hun prijzen hebben aangepast aan de nieuwe vergoedingslimieten en er dus geen of geen hogere bijbetalingen zullen ontstaan. Bij een aantal producten is dit echter niet gebeurd. Ik heb eveneens alle voorschrijvers in Nederland per brief op de hoogte gesteld van de mogelijke gevolgen van deze maatregel en heb hun verzocht deze met hun

patiënten te bespreken. Ik realiseer mij echter terdege dat patiënten in de apotheek over sommige producten vragen en klachten kunnen hebben. Uiteraard kunt u in uw Taxe-bestand precies nagaan voor welke producten er een wijziging in de bijbetaling is opgetreden. Ook kunt u zien wat er aan vervangende producten beschikbaar is om als alternatief te dienen. Via de KNMP wordt u van eventuele verdere wijzigingen op de hoogte gehouden. Hoewel ik beseft dat de tijd kort is, wil ik u aanbevelen om een en ander op de agenda te zetten van uw eerstvolgende FTO-bijeenkomst, zodat u de artsen kunt bijstaan in de keuze voor andere geneesmiddelen, zonder bijbetaling. Zinnig en zuinig voorschrijven is van het grootste belang, met name nu door de almaar stijgende kosten van de farmaceutische hulp mijn budget ernstig onder druk staat. Destijds heeft u loyaal uw medewerking verleend aan de introductie van het GVS, onder andere door de artsen en patiënten voor te lichten over de onderlinge vervangbaarheid van geneesmiddelen. Nu de vergoedingslimieten zullen worden aangepast, wil ik u opnieuw om uw medewerking vragen. Ik zou het zeer waarderen wanneer u de artsen en patiënten wat de gevolgen van de aanpassing betreft zo goed mogelijk begeleidt..."

8. Vlak voor en direct na het per 1 februari 1999 van kracht worden van de nieuwe vergoedingslimieten verschenen er in verschillende dagbladen artikelen over problemen rond de nieuwe limieten. In deze periode ontving het Ministerie ook honderden brieven van patiënten, artsen en apothekers met vragen over de gevolgen van de nieuwe vergoedingslimieten.

B. STANDPUNT VERZOEKER

Verzoekers standpunt is weergegeven onder klacht. In zijn verzoekschrift gaf verzoeker de volgende toelichting op zijn klacht:

"...De Minister geeft (in haar brief van 25 januari 1999, zie onder A.7.; N.o.) aan dat zij pas vorige week duidelijkheid heeft gekregen over de feitelijke situatie zoals deze per 1 februari zal optreden. De Minister geeft aan dat de apothekers in hun Taxe-bestand kunnen nagaan wat de gevolgen zijn van deze wijziging in het geneesmiddelenvergoedingssysteem. Ik wil er uitdrukkelijk op wijzen dat apothekers pas in staat zijn de gevolgen onder ogen te zien nadat zij hun februari-taxe in hun computer hebben geladen. Dat wil zeggen op zijn vroegst vrijdagavond 29 januari. Alle apothekers die dit weekend dienst hebben kunnen pas zondagavond 31 januari hun Taxe in hun computer laden. Tevens verzoekt de Minister aan de apothekers om de gevolgen van de wijzigingen op de agenda van het eerstvolgende FTO te zetten, de farmacotherapeutische bijeenkomst van artsen en apothekers. De Minister geeft zelf al aan dat de tijd kort is. In mijn situatie kan ik u aangeven dat ik op zijn vroegst de artsen op het volgende FTO in de tweede helft van maart kan inlichten, dus zes weken na de invoering van de wijzigingen. De brief van de Minister is op 29 januari in de Nederlandse apotheken aangekomen. Reeds een dag eerder was in de media sprake van wijzigingen waarbij vooral de bevolking de indruk heeft gekregen dat er vanaf 1 februari veel bijbetaald moet gaan worden. Als gevolg van de gebrekkige communicatie is een hamsterwoede ontstaan die op 28 en 29 januari tot ongekende drukte in de Nederlandse apotheken heeft geleid..." Verzoeker verwees voorts naar de eerdere rapporten die de Nationale ombudsman naar aanleiding

van klachten van hem had uitgebracht, en hij vroeg de Nationale ombudsman om bij de beoordeling van zijn klacht rekening te houden met de inhoud van die rapporten, alsmede van de reactie van de Minister van 4 november 1997 op het rapport van 18 februari 1997 (zie achtergrond, onder 1.).

C. STANDPUNT MINISTER

1. Met betrekking tot de voorgeschiedenis van de wijziging van de vergoedingslimieten per 1 februari 1999 deelde de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het volgende mee:

"...Een herberekening van de vergoedingslimieten stond al enige jaren op de agenda. Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid van 11 september 1997 heb ik toegezegd de vergoedingslimieten van het GVS te zullen actualiseren. Ook in het Jaaroverzicht Zorg 1998, dat op 16 september 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is gezonden, is een aanpassing van de vergoedingslimieten aan de ontwikkeling van de geneesmiddelenprijzen ten gevolge van de Wet geneesmiddelenprijzen (WGP) aangekondigd. In de eindrapportage van 30 maart 1998 van de werkgroep kostenbeheersing geneesmiddelen is als streefdatum voor aanpassing van de vergoedingslimieten 1 juli 1998 genoemd. Daarna is in het Jaaroverzicht Zorg 1999 opgenomen dat de voor 1998 aangekondigde modernisering GVS, waar een recentere peildatum een onderdeel van was, pas in 1999 gerealiseerd zou worden. Tot dit uitstel was besloten naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State inzake de berekeningssystematiek rondom de maximumprijzen in het kader van de WGP. Dit heb ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van 13 november 1998 meegedeeld. Het ontwerp van de opnieuw vast te stellen bijlage 1, onderdeel A, van de regeling is gepubliceerd in de Staatscourant van donderdag 29 oktober 1998. Belanghebbenden zijn tot 1 december in de gelegenheid gesteld te reageren. De limieten zijn gepubliceerd in de Staatscourant van 18 december 1998. Om de ontvangen reacties met de nodige zorgvuldigheid te kunnen behandelen, heb ik besloten de geplande ingangsdatum te stellen op 1 februari 1999. De KNMP heb ik, net als de andere koepelorganisaties, van de actuele ontwikkelingen op de hoogte gehouden, opdat zij zorg kon dragen voor een goede voorlichting van haar leden. Zo heeft de redactie van het Pharmaceutisch Weekblad in haar uitgave van 12 juni 1998 aan de herstructurering van het GVS een vrij uitgebreid artikel gewijd. Bij brief van 30 oktober 1998 heb ik de koepels, waaronder de KNMP, de Stichting Apothekers in Loondienst en de Stichting Verenigde Nederlandse Apotheken, geïnformeerd over de wijziging van de peildatum en als gevolg daarvan de wijziging van de vergoedingslimieten per 1 januari 1999. Voor zover de koepelorganisaties hun leden hebben geïnformeerd, konden de apothekers derhalve al begin november op de hoogte zijn van de nieuwe vergoedingslimieten. Dat de aanpassing van de vergoedingslimieten werd uitgesteld naar 1 februari 1999, heb ik de koepels bij brief van 3 december 1998 meegedeeld. Dit is vervolgens ook in het Pharmaceutisch Weekblad van 9 januari 1999 gemeld..."

2. Vervolgens ging de Minister in op de gevolgen van de wijziging van de

vergoedingslimieten. In dat verband stelde zij het volgende:

"...Wat uiteindelijk in de praktijk de gevolgen zijn van een wijziging in de vergoedingslimieten hangt af van twee factoren. Enerzijds van de hoogte van deze limieten, die ik als minister vaststel. Anderzijds van de prijsstelling van fabrikanten, hetgeen het gevolg is van marktgedrag dat zich aan mijn invloed onttrekt. In december 1998 was er geen aanleiding te veronderstellen dat er door de actualisatie grote problemen zouden ontstaan met bijbetalingen voor patiënten. Immers, in alle groepen van onderling vervangbare geneesmiddelen waren er door de toegepaste berekeningssystematiek in beginsel producten zonder bijbetaling beschikbaar. Bovendien lag het in de lijn der verwachting dat fabrikanten, net als bij de invoering van het GVS hun prijzen zouden bijstellen tot het niveau van de nieuwe limieten. Omdat fabrikanten tot het laatste moment wachtten met het bijstellen van hun prijzen, had ik pas in de derde week van januari inzicht in de werkelijke bijbetalingen die na 1 februari zouden ontstaan. Ik benadruk nogmaals dat fabrikanten zelf hun prijzen bepalen zolang deze maar niet hoger zijn dan toegestaan volgens de WGP. Prijswijzigingen worden door fabrikanten doorgegeven via de KNMP-taxe en voorlichting over deze prijswijzigingen behoort niet tot mijn verantwoordelijkheid. Net als de apothekers ben ik afhankelijk van de KNMP als enige correcte informatiebron en kon ik pas in de laatste week van januari over de bijgewerkte taxe van de KNMP beschikken die per 1 februari door alle apotheken gebruikt zou gaan worden. Wat ik op dat moment wist, heb ik vervolgens onmiddellijk aan de artsen en apothekers laten weten in mijn brieven van 25 januari 1999..." 3. Over de gang van zaken rond het tijdstip van het van kracht worden van de nieuwe vergoedingslimieten deelde de Minister het volgende mee:

"...Ik kon op dat moment niet voorzien dat er eind januari door berichtgeving in de media (deels ingegeven door de farmaceutische industrie om haar moverende redenen) een beeld werd geschapen als zouden er na 1 februari voor zo ongeveer alle geneesmiddelen hoge bijbetalingen gaan gelden. Deze verkeerde voorstelling van zaken heb ik in het weekend voor 1 februari via radio en televisie getracht recht te zetten. Daarnaast heb ik een telefonische informatielijn geopend waar mensen met hun vragen terecht konden, mede om artsen en apothekers hiermee te ontlasten. Op 3 februari heb ik tijdens een plenair debat aan de Tweede Kamer nadere uitleg gegeven over de actualisatie van de vergoedingslimieten. Ik heb daar toegezegd bij een volgende maatregel bij de geneesmiddelen die mogelijk gevolgen heeft voor de hoogte van de eigen bijdragen van de patiënten een langere voorbereidingstijd te nemen om het veld hierover te informeren. In dat verband heb ik besloten om de modernisering van het GVS, die per 1 juli 1999 zou plaatsvinden en die opnieuw een herberekening van de vergoedingslimieten zou betekenen, uit te stellen tot volgend jaar. Een plan voor adequate voorlichting van het veld zal te zijner tijd in overleg met betrokken koepelorganisaties worden opgesteld. U verzoekt mij mijn reactie te geven tegen de achtergrond van de rapporten 94/589 van 8 september 1994 en 97/66 van 18 februari 1997 en mijn reactie op laatstgenoemd rapport van 4 november 1997 (zie achtergrond; No). In dit verband kan ik het volgende opmerken. De zaken waarop deze twee eerdere rapporten betrekking hadden waren maatregelen van

een veel ingrijpender en complexere aard dan de onderhavige. De maatregel per 1 februari betrof een relatief simpele, technische aanpassing van de vergoedingslimieten, die als zodanig geen aparte inspanning van de apothekers vereiste. Er vinden maandelijks wijzigingen van de Regeling farmaceutische hulp 1996 plaats, die maandelijks worden doorgevoerd in de taxen van de KNMP. De apotheker leest dit nieuwe bestand maandelijks in op zijn computer. De actualisering van de vergoedingslimieten was reeds geruime tijd voor 1 februari langs de daartoe geëigende kanalen aangekondigd en was mede voorbereid op verzoek van de Tweede Kamer. Hoewel de Kamer al in 1997 dringend om deze herberekening verzocht, heb ik om zorgvuldigheidsredenen tot twee keer toe besloten de maatregel uit te stellen. In het vakblad van de apothekers is een aantal keren aandacht besteed aan deze maatregel. (Verzoeker; No) had dus op de hoogte kunnen zijn van de maatregel, waarvan de precieze details op 18 december 1998 bekend waren. Ik ben dan ook van mening dat ik niet onbehoorlijk heb gehandeld en vind zijn klachten ongegrond. Wel betreur ik het dat er door ongenueanceerde berichtgeving in de media een paniecreactie is ontstaan bij de patiënten en dat artsen en apothekers hierdoor extra belast werden met verzoeken om informatie. Zoals gezegd heb ik uitgebreide maatregelen getroffen om daaraan het hoofd te bieden. Zoals ik ook al aan de Tweede Kamer heb toegezegd, zal ik trachten om in de toekomst beter rekening te houden met dergelijke onverwachte ontwikkelingen en een manier te bedenken om hier beter op te kunnen anticiperen..."

D. REACTIE VERZOEKER

Naar aanleiding van het standpunt van de Minister merkte verzoeker het volgende op: "...Uit de slotlinea van de brief van de Minister blijkt al dat zij zich ervan bewust is dat het ook deze keer niet geheel volgens de regels van een behoorlijk handelende overheid is gegaan. Anders zou zij niet toezeggen dat zij zal trachten om in de toekomst beter rekening te houden met dergelijke onverwachte ontwikkelingen en een manier te bedenken om hier beter op te kunnen anticiperen. Met andere woorden ook de overheid voelt wel dat het ook deze keer niet goed is gegaan. Dat er wijzigingen zouden gaan optreden in het GVS was bekend, maar de klacht waar het natuurlijk om gaat, is dat ik niet tijdig wist wat nu precies de prijzen zijn en welke geneesmiddelen nu precies bijbetalers zijn. Dat is de concrete informatie die ik nodig heb voor mezelf, voor mijn apotheekmedewerkers, mijn patiënten en ten behoeve van het FTO met de voorschrijvers. Dat is de kern van mijn klacht. De opmerking van de Minister dat de apothekers dus al begin november op de hoogte zijn van de vergoedingslimieten, is in dat verband onjuist. Terecht wijst de Minister er in dit verband op dat in de praktijk twee factoren van belang zijn, te weten enerzijds de hoogte van deze limieten die de Minister zelf vaststelt en anderzijds de prijsstelling van de fabrikanten die het gevolg is van marktgedrag dat zich aan haar invloed onttrekt. Dat laatste is natuurlijk de reden waarom de uiteindelijke lijst van bijbetalers zo laat bekend wordt. De fabrikanten wachten tot het laatst mogelijke moment met het bekend maken van hun prijsaanpassingen uit concurrentieoverwegingen. Daar wringt natuurlijk ook de schoen. Waar het voor mij van belang is om precies te weten welke geneesmiddelen bijbetalers zijn, is dit door het marktoptreden van de fabrikanten pas op het laatst bekend.

In de praktijk betekent dit dat het Bureau voor de Tarieven van de KNMP (nu Z-index) rond de tiende van de maand voorafgaand aan de maand waarop de prijzen betrekking hebben, de prijzen krijgt aangeleverd om te verwerken in de KNMP-taxe (nu G-standaard). Daarnaast krijgt het Bureau van de Tarieven de vergoedingslimieten rond die datum aangeleverd van de Minister. De Minister stelt zich op het standpunt dat prijswijzigingen door de fabrikanten worden doorgegeven via de KNMP-taxe en de voorlichting over deze prijswijzigingen niet behoort tot haar verantwoordelijkheid. Zij vindt dat zij net als apothekers afhankelijk is van de KNMP-taxe als enige correcte informatiebron. De KNMP-taxe komt pas ter beschikking in de laatste week van de maand (in dit geval januari). De Minister draait de zaak daarbij wel om, want de KNMP is voor het uitbrengen van de taxe nu juist afhankelijk van enerzijds de informatie over de vergoedingslimieten en de Wet geneesmiddelenprijzen die de Minister aan de KNMP (Bureau voor de Tarieven) levert en anderzijds de prijsaanpassingen op grond van de door de Minister vastgestelde vergoedingslimieten van de fabrikanten. Het is een beetje een kip en ei probleem. De KNMP is afhankelijk van gegevens van de Minister en fabrikanten om die vervolgens te verwerken tot de definitieve KNMP-taxe. Een mogelijke oplossing zou zijn dat de prijzen voor een maand door de Minister bevroren worden, zodat er een maand rust heerst op het prijzenfront en apothekers daar dan op in kunnen spelen. Een langere voorbereidingstijd, zoals de Minister voorstelt (...), is denk ik niet de juiste oplossing. Ook in dit geval waarover mijn klacht gaat, is een lange voorbereidingstijd geweest. Een lange voorbereidingstijd brengt echter geen oplossing voor een probleem dat fabrikanten pas op het laatste moment hun prijzen aanpassen aan de vergoedingslimieten. Daarover zegt de Minister nu juist dat de prijsstelling van fabrikanten het gevolg is van marktgedrag dat zich aan haar invloed onttrekt. (...) De opmerking van de Minister dat het ging om een relatief simpele technische aanpassing van vergoedingslimieten, die als zodanig geen aparte inspanning van de apothekers vereiste, is natuurlijk niet waar. De apotheker dient tijdig te weten voor welke geneesmiddelen bijbetaald dient te worden. In die zin is deze situatie niet anders geweest dan ten aanzien van eerdere maatregelen waarin de overheid tekort is geschoten. In dat verband is onbegrijpelijk dat de Minister zegt dat de actualisering van de vergoedingslimieten reeds geruime tijd voor 1 februari 1999 langs de daartoe geëigende kanalen was aangekondigd. Zoals ik al heb uiteengezet gaat het niet om de aankondiging dat er "iets" gaat gebeuren, maar heb ik behoefte aan concrete informatie over wat er gaat gebeuren. De opmerking van de Minister dat ik op de hoogte had kunnen zijn van de maatregel, waarvan de precieze details op 18 december 1998 bekend waren, is in dit verband onjuist en misleidend. Op 18 december was niet bekend voor welke geneesmiddelen zou moeten worden bijbetaald of niet. Het enige wat toen bekend was uit de publicatie in de Staatscourant, was de hoogte van de vergoedingslimieten. Daar wreekt zich dus weer het probleem dat de Minister de fabrikanten en hun prijsaanpassingen op dit punt niet in de hand heeft. Met andere woorden, ik heb er niets aan om zelfs een jaar van te voren te weten wat de nieuwe vergoedingslimieten zijn, maar ik moet precies weten welke prijzen er gaan gelden. Er zit dus een weeffout in het systeem van het GVS. Zolang er niet op een of andere wijze tijdig kennis kan worden genomen van de prijzen die de

fabrikanten daadwerkelijk gaan berekenen en dus bekend is voor welke geneesmiddelen al dan niet zal moeten worden bijbetaald, blijft er een probleem. Dat probleem had de Minister ook op grond van de eerdere rapporten van de Nationale Ombudsman dienen te onderkennen en te ondervangen. De zoveelste aankondiging dat zij in de toekomst beter rekening gaat houden met onverwachte ontwikkelingen, is in dat verband onvoldoende. Zo onverwacht waren die ontwikkelingen niet, omdat de Minister ook zelf had kunnen voorzien dat fabrikanten tot het laatst zouden wachten met de aanpassing van hun prijzen..."

E. REACTIE MINISTER

Naar aanleiding van de reactie van verzoeker liet de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport nog het volgende weten:

"...Het feit dat pas bekend wordt of en hoeveel er moet worden bijbetaald wanneer de fabrikanten hun prijs hebben vastgesteld, heeft als zodanig niet te maken met de structuur van het geneesmiddelenvergoedingssysteem (GVS). Er is derhalve geen sprake van een 'weeffout' in het systeem van het GVS. Overigens doet zich regelmatig de situatie voor dat een nieuwe vergoedingslimiet wordt vastgesteld, met name als er nieuwe clusters bijkomen. Daarnaast voeren fabrikanten maandelijks prijswijzigingen door. Ook in deze gevallen wordt de bijbetaling pas bekend wanneer de fabrikanten hun prijzen hebben vastgesteld. Tot nog toe is de noodzaak niet gebleken om, zoals verzoeker stelt, de prijzen voor een maand te bevriezen. Ik kan bovendien een dergelijke prijzenstop niet afkondigen: het GVS betreft uitsluitend het vaststellen van vergoedingslimieten en de Wet geneesmiddelenprijzen betreft slechts de maximumprijzen, niet de daadwerkelijke prijzen. Overigens acht ik een prijsbevrozing ook niet wenselijk in verband met het uitgangspunt (prijs)concurrentie te bevorderen..."

Beoordeling

I. TEN AANZIEN VAN DE INFORMATIEVERSTREKKING OVER DE WIJZIGINGEN IN HET GENEESMIDDELENVERGOEDINGSSYSTEEM

1. Verzoeker heeft er in de eerste plaats over geklaagd dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de apothekers in Nederland niet eerder dan bij brief van 25 januari 1999 op de hoogte heeft gebracht van de wijzigingen die per 1 februari 1999 van kracht zouden worden in het geneesmiddelenvergoedingssysteem (gvs). In dat verband wees hij er met name op dat hij daardoor niet tijdig wist wat de prijzen van geneesmiddelen waren, en daarmee ook niet voor welke geneesmiddelen moest worden bijbetaald. Volgens verzoeker was als gevolg van de gebrekkige communicatie en door berichtgeving eind januari 1999 in de media een hamsterwoede ontstaan bij medicijngebruikers, die had geleid tot ongekende drukte in de Nederlandse apotheken op 28 en 29 januari 1999.

2. De Minister heeft in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman aangegeven op welke wijze zij de Tweede Kamer en de betrokken organisaties heeft geïnformeerd over de nieuwe vergoedingslimieten. Daaruit blijkt onder meer dat zij door middel van een publicatie in de Nederlandse Staatscourant van 29 oktober 1998 het

ontwerp van de lijst met de nieuwe vergoedingslimieten heeft bekendgemaakt, en dat zij de betrokken koepels bij brief van 30 oktober 1998 heeft geïnformeerd over de nieuwe vergoedingslimieten en over de publicatie in de Nederlandse Staatscourant. Voorts is gebleken dat de Minister de koepels bij brief van 3 december 1998 heeft laten weten dat de aanpassing van de vergoedingslimieten niet zou ingaan per 1 januari, maar per 1 februari 1999, en dat medio december 1998 de nieuwe limieten in de Nederlandse Staatscourant zouden worden gepubliceerd. De datum van deze publicatie was 18 december 1998. Vlak vóór het van kracht worden van de nieuwe limieten stuurde de Minister brieven aan alle Nederlandse artsen en apothekers met informatie over de nieuwe situatie. In haar brief van 25 januari 1999 wees zij erop dat zij pas in de week daarvóór (de week van 18 tot 23 januari 1999) duidelijkheid had verkregen over de feitelijke situatie zoals die per 1 februari 1999 zou optreden.

3. Het late tijdstip waarop duidelijkheid ontstond over de gevolgen van de nieuwe vergoedingslimieten is niet zozeer veroorzaakt door het tijdstip waarop de Minister de nieuwe limieten heeft vastgesteld of bekendgemaakt, als wel door het tijdstip waarop de producenten van geneesmiddelen hun (bijgestelde) prijzen bekendmaakten. 4. De Minister heeft op grond van de Wet geneesmiddelenprijzen (zie achtergrond, onder 2.) de mogelijkheid om een maximumprijs vast te stellen voor geregistreerde geneesmiddelen, waarvan de beschikbaarheid voor een ieder naar het oordeel van de Minister door de overheid dient te worden gewaarborgd. De Minister beschikt echter niet over de bevoegdheid om producenten van geneesmiddelen te dwingen de prijzen van hun geneesmiddelen in de periode direct voorafgaande aan de wijziging van vergoedingslimieten te bevriezen. Het feit dat pas kort voor het van kracht worden van de nieuwe limieten duidelijk werd voor welke geneesmiddelen moest worden bijbetaald en hoe hoog die eigen bijdragen waren, valt de Minister dan ook niet aan te rekenen.

5. Nu is gebleken dat de Minister de belanghebbenden tijdig en duidelijk heeft geïnformeerd over de nieuwe vergoedingslimieten, bestaat er geen grond de Minister op dit punt een verwijt te maken. De onderzochte gedraging is op dit onderdeel behoorlijk. **II.**

TEN AANZIEN VAN DE VERWIJZING IN DE BRIEF VAN 25 JANUARI 1999 NAAR DE TAXE VAN FEBRUARI 1999

1. Verzoeker heeft er in de tweede plaats over geklaagd dat de Minister in haar brief van 25 januari 1999 voor wat betreft de inhoud van de wijzigingen heeft verwezen naar de taxe van februari 1999. In dat verband wees hij erop dat de apothekers pas op zijn vroegst op de avond van 29 januari 1999 de gevolgen van de wijziging van de vergoedingslimieten onder ogen hadden kunnen zien, omdat pas toen de februari-taxe in de computer werd geladen. Voor apothekers met dienst in het laatste weekend van januari 1999 gold zelfs dat zij pas op de avond van 31 januari 1999 de taxe in hun computer konden laden.

2. In haar brief aan de apothekers van 25 januari 1999 heeft de Minister aangegeven dat de apothekers in hun taxe-bestand precies kunnen nagaan voor welke producten er een wijziging in de bijbetaling is opgetreden.

3. In de taxe van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter bevordering der Pharmacie (KNMP) zijn onder andere de actuele prijzen van geneesmiddelen en de door

de Minister vastgestelde vergoedingslimieten opgenomen.

4. De vraag of voor een geneesmiddel moet worden bijbetaald, is enerzijds afhankelijk van de hoogte van de vergoedingslimiet, en anderzijds van de prijs van het geneesmiddel. Verzoeker heeft in zijn commentaar op het standpunt van de Minister aangegeven dat de producenten van geneesmiddelen rond de tiende van de maand voorafgaande aan de desbetreffende maand de prijzen van hun geneesmiddelen aanleveren aan de KNMP, zodat deze kunnen worden verwerkt in de taxe.

5. Omdat de taxe van de KNMP dient als basis voor de informatieverstrekking aan de bij de KNMP aangesloten apothekers, was de verwijzing door de Minister naar de KNMP-taxe een voor de hand liggende. Het enkele feit dat de informatie die nodig was voor de beantwoording van de vraag of bijbetaling nodig was pas op zo'n laat moment beschikbaar kwam, kan de Minister niet worden verweten. Dit zou slechts anders zijn indien de Minister de (nieuwe) vergoedingslimieten pas vlak voor het van kracht worden daarvan aan de belanghebbenden zou hebben doorgegeven. Daarvan is echter geen sprake geweest. De onderzochte gedraging is ook op dit onderdeel behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is niet gegrond. Met instemming is kennis genomen van de mededeling van de Minister dat ernaar zal worden gestreefd om in de toekomst beter te kunnen anticiperen op mogelijke reacties op een wijziging van de vergoedingslimieten.